

# LOS DETERMINANTES DEL DESARROLLO LOCAL. UN ESTUDIO DE CASO EN CHIAPAS, MÉXICO

## DETERMINANTS OF LOCAL DEVELOPMENT: A STUDY CASE IN CHIAPAS, MÉXICO

Obeimar **Balente-Herrera**<sup>1\*</sup>, José M. **Díaz-Puente**<sup>2</sup>, Manuel R. **Parra Vázquez**<sup>1</sup>

<sup>1</sup>El Colegio de la Frontera Sur. Área de Sistemas de Producción Alternativos. (obalente@ecosur.mx) (mparra@ecosur.mx) <sup>2</sup>Universidad Politécnica de Madrid. GESPLAN (Grupo I+D Planificación y Gestión del Desarrollo Rural-Local) (jmdiazpuente@upm.es)

### RESUMEN

Aunque existe consenso a nivel conceptual sobre la importancia del desarrollo local y sus elementos clave, como la potenciación de las capacidades locales y la participación; no lo hay respecto a cómo llevarlo a la práctica. Una de las propuestas más recientes es el desarrollo local en red, el cual fomenta la colaboración de las dependencias gubernamentales con los actores del territorio; su validez depende de identificar los factores determinantes para lograr el desarrollo local e incorporar las lecciones surgidas de las experiencias de sus aplicaciones. En el presente artículo se tuvo como objetivo identificar los factores determinantes para el desarrollo local en red, para lo cual se analizó un estudio de caso de desarrollo local en los Altos de Chiapas, donde se utilizaron como ejes de análisis los especificados por la iniciativa Europea LEADER. Los resultados muestran que los factores de éxito más importantes en el caso estudiado, son la creación de un grupo de acción local y la descentralización financiera, ya que ambos determinaron el alcance de otros factores secundarios. El eje enfoque integral y multisectorial de las acciones de desarrollo es una de las áreas de oportunidad más interesantes en el caso estudiado.

**Palabras clave:** actores, capacidades locales, descentralización, grupo de acción local, LEADER.

### INTRODUCCIÓN

El motor del desarrollo son las capacidades humanas, que expresadas con libertad para ser y hacer en la vida social, política y económica de una comunidad estimulan la productividad de una región, y amplían el bienestar de la población, de acuerdo con lo señalado por Sen (1998). Retomando

### ABSTRACT

Although there is a consensus at the conceptual level regarding the importance of local development and its key elements, such as potentiation of local capacities and participation, there is no consensus about how to make this happen. One of the more recent proposals is network local development, which fosters collaboration of government agencies with actors in the territory; its validity depends on identifying determinant factors to achieve local development and incorporate the lessons that arise from experiences in its application. In this study, the objective was to identify the determinant factors for network local development, for which a study case of local development in the Chiapas Highlands was analyzed, where the analysis axes used were those specified by the European LEADER initiative. Results show that the most important success factors in the case studied were the creation of a local action group and financial decentralization, since they both determined the reach of other secondary factors. The integral and multi-sectorial integral approach of development actions is one of the most interesting areas of opportunity in the case studied.

**Key words:** actors, local capacities, decentralization, local action group, LEADER.

### INTRODUCTION

The motor for development is human capacities, which stimulate the productivity of a region and broaden the wellbeing of the population when expressed with freedom to be and do in the social, political and economic life of a community, according to Sen (1998). Taking up these ideas, Ray (1998) and Vázquez (2009) affirm that development of a territory depends on the choices that its inhabitants make with regards to the use of their capacities and resources, thus building a development strategy

\* Autor responsable ♦ Author for correspondence.

Recibido: marzo, 2012. Aprobado: junio, 2012.

Publicado como ARTÍCULO en ASyD 9: 251-269. 2012.

estas ideas, Ray (1998) y Vázquez (2009) afirman que el desarrollo de un territorio depende de las elecciones que sus habitantes realizan con respecto al uso de sus capacidades y recursos, construyendo a través de sus decisiones sobre los proyectos que deberán impulsarse, la estrategia de desarrollo. Ésta concepción se ha denominado desarrollo local, y tiene como elementos clave las capacidades, recursos locales y la participación activa de los actores.

El desarrollo local no tiene límites territoriales claros, ya que algunas experiencias se han desarrollado a nivel comunitario o municipal, mientras que otras han ocurrido en la escala regional. En la documentación de los procesos mencionados es posible identificar que la construcción social e histórica de nodos territoriales, que permiten a los actores encontrarse para estructurarse y movilizarse con base en sus potencialidades y en su matriz cultural, es común a todas ellas (Vázquez, 2000; Boisier, 2005).

El desarrollo local ha sido la respuesta conceptual para superar el “síndrome de inmunodeficiencia social” auspiciado por gobiernos centralizados (Sthôr, 1992), pero el consenso alcanzado en el nivel conceptual no ha podido ser logrado a nivel instrumental y metodológico; es decir, en como llevar a cabo el desarrollo de los territorios. En un primer momento se promovió el desarrollo local desde los gobiernos centrales (desde arriba); pero persistió la rigidez e inflexibilidad, lo que dio lugar a una limitada capacidad de participación para que la gente pudiera tomar sus propias decisiones. Por otro lado, esta estrategia no fomentó las capacidades empresariales; además de no dar solución a los problemas locales como el desempleo y el desarrollo de capacidades de innovación (Sthôr, 1992; Vázquez, 2000; Albuquerque, 2003). Posteriormente se impulsó la propuesta de desarrollo local empresarial, que se fundamentó en la innovación y la capacidad empresarial individual pero, según Farrel *et al.* (1999), fue insuficiente al requerirse también el desarrollar la empresarialidad social, también denominada competitividad territorial. También cobró fuerza la propuesta de desarrollo local endógeno (desde abajo) que se centró en la movilización de las capacidades de la población y en un eficiente aprovechamiento de los recursos del territorio. El desarrollo endógeno fue ampliamente aceptado por organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, diferentes autores (Ray, 1998; Barke y Newton, 1997) señalan que habría que sumarle las oportunidades externas y la negociación con agentes de diferentes niveles para tener mejores resultados.

through their decisions regarding the projects that should be fostered. This conception has been called local development and has as key elements the capacities, local resources and active participation of stakeholders.

Local development does not have clear territorial limits, since some experiences have developed at a community or municipal level, while others have occurred at a regional scale. When documenting the processes mentioned it is possible to identify that the social and historical construction of territorial nodes, which allow actors to meet to become structured and mobilized based on their potentialities and within their cultural matrix, is common in all of them (Vázquez, 2000; Boisier, 2005).

Local development has been the conceptual response to overcome the “social immunodeficiency syndrome” sponsored by centralized governments (Sthôr, 1992), but the consensus reached at the conceptual level has not been attained at the instrumental and methodological levels; that is, in how to carry out development of the territories. In a first moment, local development was promoted by central governments (from the top), but rigidity and inflexibility persisted, which led to a limited participation capacity for people to make their own decisions. On the other hand, this strategy did not foster entrepreneurial capacities, in addition to not solving local problems such as unemployment and the development of innovation capacities (Sthôr, 1992; Vázquez, 2000; Albuquerque, 2003). Later, a proposal of entrepreneurial local development was fostered, which was based on innovation and individual entrepreneurial capacity but, according to Farrel *et al.* (1999), it was insufficient, as it also required developing social entrepreneurship, also called territorial competitiveness. The proposal of endogenous local development (from the bottom) also gained strength, which centered on the mobilization of capacities in the population and an efficient use of resources in the territory. Endogenous development was widely accepted by civil society organizations; however, various authors (Ray, 1998; Barke and Newton, 1997) point out that this would need to add external opportunities and negotiation with agents at different levels to achieve better results. These approaches are not exclusive, but rather have complemented each other to give rise to what is today called network local development, which fosters collaboration of government agencies with different actors present in the territory.

Estos enfoques no son excluyentes, más bien se han complementando entre sí para dar origen a lo que hoy se denomina desarrollo local en red, el cual fomenta la colaboración de las dependencias gubernamentales con los distintos actores presentes en el territorio.

El desarrollo local en red requiere de estructuras flexibles, descentralizadas y horizontales desde el estado, como contraparte a una población local movilizada y con interés de participar (Albuquerque, 2003; Albuquerque, 2004; Vázquez, 2009). Friedmann (2001) y Cazorla *et al.* (2004) señalan que las acciones de colaboración deben avanzar hacia procesos de aprendizaje social, donde se incorporen las lecciones aprendidas en las acciones futuras, sin tratar de encontrar un modelo útil para todos los contextos, pues esto no es posible ni deseable.

Friedmann (2001) y Cazorla *et al.* (2004) enfatizan que los participantes en los procesos de desarrollo deben esforzarse en identificar los elementos clave para el buen funcionamiento del desarrollo local de manera contextualizada. En éste sentido el objetivo del presente artículo fue identificar los factores determinantes para el buen funcionamiento del desarrollo local en red de una experiencia en los Altos de Chiapas, México. Los resultados señalan que un grupo de acción local activo, junto con políticas públicas descentralizadas, son los factores determinantes para el desarrollo local en red. Del mismo modo, se identificó que factores como la organización en red y el carácter innovador de las acciones se relacionan más con la dinámica existente en el contexto local y los grupos de actores de la región, que con las estructuras y acciones gubernamentales. Se trata de factores que necesitan fortalecerse como prerequisite para emprender programas de desarrollo local, pues suponen la contraparte de la población a la acción horizontal y descentralizada gubernamental. Por otra parte, en la concurrencia multisectorial no se logró ningún avance, ya que la acción de las dependencias gubernamentales se mantuvo como sectorial a lo largo de los años. El nulo avance en lo multisectorial no significó una limitación para el desarrollo local en el caso estudiado, pero se presenta como un área de oportunidad importante.

## METODOLOGÍA

El Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable de los Altos de Chiapas (en adelante el Consejo) fue creado en 2001, como resultado de la aplicación

Network local development requires flexible, decentralized and horizontal structures from the State, as counterpart to a mobilized local population interested in participating (Albuquerque, 2003; Albuquerque, 2004; Vázquez, 2009). Friedmann (2001) and Cazorla *et al.* (2004) point out that collaboration actions should advance towards processes of social learning, where lessons learned are incorporated into future actions, without trying to find a model that is useful for all contexts, for this is not possible nor desirable.

Friedmann (2001) and Cazorla *et al.* (2004) emphasize that participants in development processes must strive to identify the key elements for good functioning of local development in a contextualized manner. In this sense, the objective of this study was to identify the determinant factors for good functioning of network local development in an experience in the Chiapas Highlands, México. Results suggest that an active local action group and decentralized public policies are the determinant factors for network local development. Likewise, it was identified that factors such as network organization and the innovating character of actions are related more to the dynamics that exist in the local context and to groups of actors in the region, than to government structures and actions. These are factors that need to be strengthened as a prerequisite to undertake local development programs, since they involve the population counterpart in horizontal and decentralized government action. On the other hand, in the multi-sectorial concurrence no advances were achieved, since the action of government agencies remained sectorial throughout the years. The null advancement in the multi-sectorial aspect did not represent a limitation for local development in the case studied, but it is an important area of opportunity.

## METHODOLOGY

The Sustainable Rural Development District Council in the Chiapas Highlands (from now on, Council) was created in 2001 as a result from the application of the Sustainable Rural Development Law. The objective set by the Council was to build a space for cooperation of local actors –producer organizations, local businessmen, development agencies, government offices and non-governmental organizations– to foster local rural development. The Council had the attributes of defining priorities and resource allotment that the federation and federal

de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. El objetivo perseguido por el Consejo fue constituir un espacio de cooperación de los actores locales –organizaciones de productores, empresarios locales, agencias de desarrollo, dependencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales– para impulsar el desarrollo rural local. El Consejo tuvo como atribuciones definir las prioridades y la asignación de los recursos que la federación y las entidades federativas destinaron al apoyo de las inversiones productivas y para el desarrollo rural sustentable (artículo 24, Ley de Desarrollo Rural Sustentable). El desempeño de éste Consejo a través de todo el sexenio 2000-2006 y su continuidad con el cambio de administración se analiza como un estudio de caso en el presente artículo.

Para valorar el desempeño del Consejo se tomó como referencia la iniciativa LEADER<sup>3</sup>, concebida en 1991 como una nueva manera de hacer desarrollo rural y local en Europa (Ray, 2000), y que fomenta el desarrollo en red. La sistematización de más de 900 programas LEADER establecidos en toda Europa fue llevada a cabo por el observatorio europeo. Éste observatorio organizó seminarios de discusión y publicó documentos que integraron los aprendizajes derivados de la experiencia (Saraceno, 2000). En paralelo, los fundamentos de LEADER han sido analizados por expertos y agencias internacionales, entre las que destacan la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, consolidando a LEADER como referente internacional. Del mismo modo, LEADER ha sido analizado desde sus inicios por varios investigadores (Barke y Newton, 1997), llegando a dedicarle el número 2 del volumen 40 de la revista *Sociología ruralis* a la revisión de sus bases conceptuales y experiencias de casos en toda Europa. Todo lo anteriormente descrito convierte a LEADER en un referente consolidado de desarrollo local (Kovach, 2000; Ray, 2000; Osti, 2000).

LEADER es un enfoque de desarrollo local basado en un territorio, sobre el que se crea un grupo de acción local que realiza una gestión próxima y descentralizada de las inversiones. La iniciativa puso especial atención en el carácter innovador de las acciones y en su efecto demostrativo (Saraceno, 2000; Díaz-Puente *et al.*, 2008). Los ejes de LEADER considerados en la presente investigación como aspectos concretos que han de caracterizar el desarrollo local en red son: la constitución de un grupo de acción

entidades directed at supporting productive investments and sustainable rural development (Article 24, Rural Sustainable Development Law). The performance of this Council throughout the six-year period (2000-2006) and its continuity with the administration change is analyzed as a study case in this article.

In order to value the Council's performance, the LEADER<sup>3</sup> initiative was used as references, which was conceived in 1991 as a new way of carrying out rural and local development in Europe (Ray, 2000), and which fosters network development. The systematization of more than 900 LEADER programs established throughout Europe was carried out by the European observatory. This observatory organized discussion seminars and published documents that integrated knowledge derived from the experience (Saraceno, 2000). In parallel, the foundations of LEADER have been analyzed by international experts and agencies, among which stand out the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture, consolidating LEADER as an international reference. Likewise, LEADER has been analyzed from its start by several researchers (Barke and Newton, 1997), and Number 2, Volume 40, of the magazine *Sociología Ruralis* was devoted to revising its conceptual bases and experiences in cases spanning all of Europe. All of this makes LEADER a consolidated reference in local development (Kovach, 2000; Ray, 2000; Osti, 2000).

LEADER is a local development approach based on a territory, upon which a local action group is created to carry out a proximal and decentralized management of investments. The initiative placed special attention in the innovating character of actions and their demonstrative effect (Saraceno, 2000; Díaz-Puente *et al.*, 2008). The axes of LEADER taken into account in this study as concrete aspects that should characterize network local development are: constitution of a local action group in each territory, territorial approach, ascending approach, innovative character of actions, integral and multi-sectorial approach, network and transnational cooperation organization, and financial decentralization (Cazorla *et al.*, 2005; Saraceno, 2000; Olvera *et al.*, 2009). Evaluating this study case in Chiapas, México, implied the conceptual and practical analysis of each LEADER axis, and with it, the design of a scale to measure the degree of advancement for each axis in the case studied (Table 1).

**Cuadro 1. Escala de ejes LEADER.**  
**Table 1. Scale of LEADER axes.**

Ejes	Escala y descripción
Grupo de acción local (GAL)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. GAL con función administrativa</li> <li>2. GAL participativo</li> <li>3. GAL participativo y representativo</li> </ol>
Enfoque territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las políticas públicas son ajenas a las necesidades locales</li> <li>2. Las políticas públicas responden a acciones sectoriales</li> <li>3. Las políticas públicas responden a necesidades locales</li> </ol>
Enfoque ascendente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elites dirigentes toman de decisiones (TD) autoritarias</li> <li>2. Elites dirigentes hacen la TD dirigida</li> <li>3. Dirigentes TD concertadas con representantes sociales</li> </ol>
Carácter innovador en las acciones	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En la planeación se establecen cambios</li> <li>2. Cambios en la TD con participación informada</li> <li>3. Cambios tecnológicos por mejor planeación y TD</li> </ol>
Enfoque integral y multisectorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La planeación sólo responde a los intereses del sector</li> <li>2. Existe coordinación vertical sectorial y gestión multinivel</li> <li>3. Existe coordinación entre los sectores gubernamentales</li> </ol>
Financiamiento y gestión de proximidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El PTD opera recursos y prioridades asignadas</li> <li>2. El PTD negocia sus acuerdos y recursos</li> <li>3. El PTD determinan sus normas, asigna y gestiona recursos</li> </ol>
Organización en red y cooperación transnacional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existe una estructura formal de red regional</li> <li>2. La red con dinámica de trabajo integra grupos de la región</li> <li>3. La red tiene dinámica regional e intercambio externo</li> </ol>

local en cada territorio, el enfoque territorial, el enfoque ascendente, el carácter innovador en las acciones, el enfoque integral y multisectorial, la organización en red y cooperación transnacional, y la descentralización financiera (Cazorla *et al.*, 2005; Saraceno, 2000; Olvera *et al.*, 2009). La evaluación del presente estudio de caso en Chiapas, México, implicó el análisis conceptual y práctico de cada eje de LEADER, y con ello el diseño de una escala para medir el grado de avance del caso estudiado en cada eje (Cuadro 1).

Los autores del presente artículo participaron en el Consejo como facilitadores y sistematizadores de la información para la toma de decisiones en 46 sesiones, conduciendo así una investigación-acción (Chambers, 1994). Para valorar los avances del Consejo se realizaron autoevaluaciones a través de la herramienta FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) en su inicio (2001) y cuatro años después (2004), con lo cual también se buscó fortalecer las capacidades de los actores para desarrollar sus propias evaluaciones y fomentar la cultura de la misma, acciones que, según

The authors of this study participated in the Council as facilitators and information systematists for decision-making during 46 sessions, thus performing research-action (Chambers, 1994). To evaluate the Council's advances, self-evaluations were carried out through the SWOT tool (strengths, weaknesses, opportunities and threats) at the beginning (2001) and four years later (2004), with which it was also sought to strengthen the capacities of actors to develop their own evaluations and foster evaluation culture, actions which strengthen development processes according to Díaz-Puente *et al.* (2008). In 2010, a semi-structured interview was carried out with 15 people who had participated in the Council since 2001; at that interview, the level of fulfillment that the Council had attained with regards to the LEADER axes, in two moments, was questioned: 2006 and 2010 (closing periods for two administrations, state and federal).

The LEADER axes that were thought to be determinant factors or variables for network local



Díaz-Puente *et al.* (2008), fortalecen los procesos de desarrollo. En 2010 se realizó una entrevista semiestructurada dirigida a 15 personas que se mantenían participando en el Consejo desde 2001; en dicha entrevista se cuestionó el nivel de cumplimiento que el Consejo había logrado respecto a los ejes LEADER en dos momentos: 2006 y 2010 (etapas de cierre de dos administraciones estatales y federales).

Los ejes de LEADER –pensados como factores determinantes o variables del desarrollo local en red– fueron definidos, y a partir de la escala desarrollada, (Cuadro 1) los resultados alcanzados por el Consejo fueron comparados y analizados.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En éste apartado se analiza el desempeño del Consejo de los Altos de Chiapas en cada eje LEADER. La sección se cierra con un análisis general de todos los factores.

### Grupo de acción local

Un Grupo de Acción Local (GAL) se entiende como una organización horizontal donde se agrupan actores públicos y privados, que tienen alguna participación en la economía y el medio ambiente del territorio. Estos actores forman asociaciones (con carácter jurídico según cada estado) y entre ellos definen los problemas y oportunidades, así como las estrategias a seguir en el territorio (Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural, 1995; Saraceno, 2000).

El Consejo se integró formalmente desde 2001, realizándose más de una reunión por mes con la participación de representantes de dependencias, agentes privados y organizaciones sociales. Después de tres años, es decir, para 2004 el Consejo pudo establecer las reglas mínimas para la participación social, lo cual propició la puesta en práctica de proyectos que implicaron la participación de varios actores.

En el periodo mencionado el Consejo logró varios de sus objetivos, gracias a que en su seno se integró un pequeño grupo de alrededor de cinco personas, a las que se denominó grupo núcleo. Éste grupo realizó el seguimiento a los compromisos, la preparación de reuniones; así como el cabildeo de consensos previos a las plenarios. El trabajo que el grupo núcleo llevó a cabo posibilitó que las reuniones generaran resultados y compromisos concretos, propiciando que los

development were defined, and from the scale developed (Table 1), the results reached by the Council were compared and analyzed.

## RESULTS AND DISCUSSION

In this section, the performance in each LEADER axis of the Chiapas Highlands Council is analyzed. The section closes with a general analysis of all factors.

### Local action group

A Local Action Group (LAG) is understood as a horizontal organization where public and private actors are grouped, who have some participation in the territory's economy and environment. These actors form associations (with legal character depending on each state) and, between them, define problems and opportunities, as well as strategies to be followed in the territory (Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural, 1995; Saraceno, 2000).

The Council was formally integrated since 2001, carrying out more than one meeting per month with the participation of representatives from government offices, private agents and social organizations. After three years, that is, by 2004, the Council could establish the minimum set of rules for social participation, which boosted the implementation of projects that implied the participation of several actors.

During the period mentioned, the Council achieved several of its objectives, thanks to the fact that within it a small group of around five was integrated, called the nucleus group. This group carried out the follow-up of commitments, meeting preparation, as well as lobbying for consensus prior to plenary meetings. The work that the nucleus group performed made it possible for the meetings to generate concrete results and commitments, fostering for council members to participate enthusiastically in the following sessions.

Thus, the Highlands Council as a whole, whose legal status was established in the Sustainable Rural Development Law, became a LAG by involving a broad participation of actors, while the nucleus group was constituted into the operative arm of the Council.

In contrast with the previous experience, with the change in state and federal administration in December 2006, the delegate from the Rural Development Ministry in the region –formally President of the

consejeros participaran de manera entusiasta en las siguientes sesiones.

Así, el Consejo de los Altos en su conjunto, cuya figura legal fue establecida en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, al involucrar la participación amplia de actores se convirtió en un GAL; mientras que el grupo núcleo, se constituyó en el brazo operativo del Consejo.

En contraste con la experiencia anterior, con el cambio de administración estatal y federal en diciembre de 2006, el delegado de la Secretaría de Desarrollo Rural en la región –formalmente presidente del Consejo– convocó a éste Consejo a reunirse sólo en tres ocasiones por año desde 2007 a 2009 y únicamente para cumplir compromisos administrativos. Los consejeros entrevistados en 2010 consideraron que su asistencia al Consejo durante dicho período sólo les hacía perder el tiempo; sin embargo dichos entrevistados tampoco manifestaron su deseo por tomar la iniciativa para crear un espacio de toma de decisiones diferente al gestionado por el gobierno en las condiciones actuales. Las actividades desarrolladas por el Consejo de los Altos se redujeron en el período transcurrido entre 2007 a 2009 a la gestión de un programa gubernamental, sin llegar a ser un verdadero trabajo de cooperación y movilización de los agentes locales, necesario para el desarrollo local (Caspar *et al.*, 1997).

Para que el Consejo retome una participación activa se requiere que las entidades gubernamentales realicen una gestión descentralizada y por tanto busquen una relación horizontal con los actores privados y sociales del territorio, los cuales a su vez requieren tener disponibilidad de asumir responsabilidades; tal y como se logró en el primer periodo del consejo.

### Enfoque territorial

El enfoque territorial LEADER consiste en definir una política de desarrollo a partir de las capacidades y recursos del espacio (Saraceno, 2000). En LEADER, una unidad territorial se caracteriza por la cohesión social interna y una identidad compartida. Los proyectos con enfoque territorial se definen a partir de elementos de identidad local, que permitan valorar recursos no movilizados y generen productos únicos.

El Consejo tuvo como finalidades: a) la adecuación de las políticas agropecuarias a la realidad regional,

Council– called the Council to meet only on three occasions per year from 2007 to 2009, and solely to fulfill administrative commitments. The councilmen interviewed in 2010 considered that their assistance to the Council during that period only wasted their time; however, those interviewed also did not manifest their desire to take the initiative to create a decision-making space different from the one managed by the government in the current conditions. The activities performed by the Highlands Council were reduced between 2007 and 2009 to managing a governmental program, without there being real cooperation work and mobilization of local agents, necessary for local development (Caspar *et al.*, 1997).

In order for the Council to restart an active participation, it is required for government entities to carry out decentralized management and therefore to seek a horizontal relationship with private and social actors in the territory, which in their turn require availability when taking on responsibilities, as was achieved during the first period of the council.

### Territorial approach

LEADER's territorial approach consists of defining a development policy from the capacities and resources available in the space (Saraceno, 2000). In LEADER, a territorial unit is characterized by the internal social cohesion and a shared identity. Projects with a territorial approach are defined from elements of local identity, which allow valuing non-mobilized resources and generate unique products.

The Council had the following aims: a) adapting agricultural and livestock policies to the regional reality, based on the definition of priorities in the Chiapas Highlands, as defined by the Council itself; b) planning and distribution of resources that the federation and the states allotted to supporting productive investments and for sustainable rural development; and c) helping to strengthen municipal management and reflecting the voice of the communities. In regions like the Highlands, where there is a numerous indigenous population, the Councils also had the mandate of safeguarding and respecting the traditions, customs and specific forms of indigenous social organization. In the work by members of the Council, a rural development plan was given expression that included environmental,

según la definición de las prioridades de los Altos de Chiapas, definidas por el mismo Consejo; b) la planeación y distribución de los recursos que la federación y los estados destinaron al apoyo de las inversiones productivas y para el desarrollo rural sustentable; y c) ayudar a fortalecer la gestión municipal y reflejar la voz de las comunidades. En regiones como Los Altos, donde habita una población indígena numerosa, los Consejos tuvieron además el mandato de proteger y respetar los usos, costumbres y formas específicas de organización social indígena. El trabajo de los integrantes del Consejo se vio plasmado en un plan de desarrollo rural, el cual incluyó aspectos ambientales, sociales, culturales y económicos. Con base en ello se definieron las áreas con potencial para cada sistema producto de la región (fruticultura, floricultura, cafeticultura, artesanías). Lamentablemente, el trabajo integral llevado a cabo por el Consejo era incompatible con la operación sectorial de la Secretaría de Desarrollo Rural, por lo cual no fue posible establecer vínculos con otros rubros como el turismo (motor de la demanda en la región). Así, se avanzó en aprovechar las capacidades locales y recursos genuinos, pero faltó desarrollar las sinergias entre sectores, lo cual es un elemento clave del enfoque territorial (Farrel *et al.*, 1999).

En opinión del consejero secretario, el plan de desarrollo regional agropecuario y sus líneas estratégicas seguían rigiendo el trabajo del Consejo hasta 2010, lo cual evidencia que los proyectos concebidos por el Consejo en la etapa 2001 a 2006 funcionaron adecuadamente y que necesitan seguimiento, pero también pone de manifiesto la inactividad que el Consejo ha mantenido en la segunda etapa (2006-2012) para actualizar el plan de desarrollo rural.

### Enfoque ascendente

El enfoque ascendente se fundamenta en la toma de decisiones participativa de los agentes locales, pues son ellos quienes pueden diseñar las mejores acciones para su territorio con base en sus recursos, capacidades y problemas propios (Saraceno, 2000).

El estudio realizado por Cartagena *et al.* (2005) identificó tres tipos de toma de decisiones en los Consejos de Chiapas: autoritarias, cuando un funcionario o líder ejerce el poder de decisión sin limitaciones; dirigida, cuando estos sujetos dirigen a los participantes para que tomen la decisión más acertada de acuerdo con su criterio; y concertada, que implica

social, cultural and economic aspects. Based on this, the areas with potential for each product system in the region were defined (fruit-growing, flower-growing, coffee production, handcrafts). Regretfully, the integral work carried out by the Council was incompatible with the sectorial operation of the Rural Development Ministry, which is why it was impossible to establish links with other areas such as tourism (a motor for demand in the region). Thus, advances were made in taking advantage of local capacities and genuine resources, but developing synergies among sectors did not happen, which is a key element in the territorial approach (Farrel *et al.*, 1999).

In the opinion of the secretary councilman, the agricultural/livestock regional development plan and its strategic lines continued to rule the Council's work until 2010, which makes evident the fact that projects conceived by the Council during the 2001-2006 stage functioned adequately and need follow-up, but also shows the inactivity that the Council has had during the second stage (2006-2012) to bring up to date the rural development plan.

### Ascending approach

The ascending approach is founded in participatory decision-making of local agents, for it is they who can design the best actions for their territory based on their own resources, capacities and problems (Saraceno, 2000).

The study carried out by Cartagena *et al.* (2005) identified three types of decision-making processes in the Chiapas Councils: authoritarian, when the official or leader exercises decision power without limitations; directed, when these individuals lead participants to make the correct decision based on their criterion; and agreed, which implies a high participation and the establishment of pacts and agreements inside the Chiapas Councils.

Members of the Council developed faculties for participatory decision-making and the consequent exercise of resources from 2001 to 2006. The actors participated in small groups organized around the product system, and the information generated was analyzed for its presentation at the plenary meeting, so that the corresponding decisions were made there. The Council sessions ended with documented agreements that evidenced their utility



una alta participación y el establecimiento de pactos y acuerdos al interior de los Consejos de Chiapas.

Los integrantes del Consejo desarrollaron facultades para la toma de decisiones participativa y para el ejercicio consecuente de recursos de 2001 a 2006. Los actores participaron en pequeños grupos organizados alrededor de sistemas producto, y la información generada era analizada para su presentación en plenaria, de tal forma que fuera ésta quién tomara las decisiones correspondientes. Las sesiones del Consejo finalizaban con acuerdos documentados que hacían ver su utilidad y animaban a los actores locales a continuar con su participación.

Las pocas sesiones del Consejo desarrolladas de manera protocolaria a partir de 2007 hicieron que disminuyera la participación de los actores, lo cual llevó a que la toma de decisiones dejara de ser participativa y concertada, convirtiéndose en una toma de decisiones autoritaria. La situación anteriormente expuesta ocurrió debido a las condiciones institucionales de regreso a la centralización impulsada por actores conservadores desde mediados del sexenio anterior, y sostenida con el gobierno estatal actual (2006-2012) (Cartagena *et al.*, 2005; Romero *et al.*, 2008). La misma centralización y toma de decisiones autoritaria hizo que el consejo estatal de desarrollo rural de Chiapas funcionara de manera protocolaria (Vázquez, 2007); no obstante, la debilidad de los Consejos de Desarrollo Rural no es exclusiva de Chiapas, Da Silva (2006) señala la capacidad limitada de funcionamiento de los consejos en todo México.

### Carácter innovador

El carácter innovador en los programas impulsados por LEADER se ubica como un proceso fundamentalmente social, donde la cooperación de los agentes locales y el establecimiento de nuevas relaciones crean nuevas referencias comunes y un cambio de reglas del juego que permiten a éstos desarrollar conocimientos y habilidades, que aportan nuevas respuestas a los problemas específicos del territorio (Farrel, 1997; Dargan y Shucksmith, 2008).

Los miembros del Consejo de los Altos de Chiapas desarrollaron innovaciones en dos sentidos; el primero de ellos fue la utilización del enfoque de Manejo Sustentable de la Tierra (MST) (Herweg *et al.*, 1999) en el proceso de integración del Plan de Desarrollo Rural, lo segundo fue el fomento de proyectos innovadores en técnicas productivas. Lo

and stimulated local actors to continue with their participation.

The few sessions by the Council developed based on protocol since 2007 made actors' participation decrease, which led to decision-making ceasing to be participatory and agreed upon, instead becoming authoritarian decision-making. This situation occurred due to institutional conditions with the return to centralization driven by conservative actors since the middle of the prior six-year period, and sustained with the current state government (2006-2012) (Cartagena *et al.*, 2005; Romero *et al.*, 2008). The same centralization and authoritarian decision-making made the Chiapas rural development state council function in a formal protocol manner (Vázquez, 2007). However, the weakness of Rural Development Councils is not exclusive to Chiapas; Da Silva (2006) points out the limited functioning capacity that councils have throughout México.

### Innovative character

The innovative character in programs fostered by LEADER is considered a fundamentally social process, where cooperation of local agents and the establishment of new relations create new common references and a change in game rules that allow them to develop knowledge and skills that contribute new responses to the territory's specific problems (Farrel, 1997; Dargan and Shucksmith, 2008).

Members of the Chiapas Highlands Council developed innovations in two directions; the first of them was the use of the Sustainable Land Management approach (SLM) (Herweg *et al.*, 1999) in the process of integration of the Rural Development Plan; the second was fostering innovative projects in productive techniques. The first corresponds to innovation in decision-making, and therefore, it is social innovation; while the second corresponds to technical innovation.

The adoption of the SLM by the Council was made operative in the Regional Plan document, whose central column was made up of six sustainability criteria, which were: productive viability, economic viability, environmental protection, food security, social acceptance, and cultural and educational viability. The last criterion mentioned was a contribution by the Council to the original proposal of Sustainable Land Management.

primero corresponde a una innovación en la toma de decisiones, por tanto es una innovación social; mientras que lo segundo corresponde a una innovación técnica

La adopción del MST por el Consejo fue operacionalizado en el documento del Plan Regional, cuya columna vertebral estuvo integrada por seis criterios de sustentabilidad, que fueron: viabilidad productiva, viabilidad económica, protección ambiental, seguridad alimentaria, aceptación social, y viabilidad cultural y educativa. El último criterio mencionado fue una aportación del Consejo a la propuesta original de Manejo Sustentable de la Tierra.

Para evaluar el criterio de viabilidad productiva de las actividades artesanales y agropecuarias (milpa, traspatio, agroforestal y agrosilvopastoril) se consideró como referencia las estadísticas nacionales, la diversificación de las actividades, la tecnología en uso y las innovaciones disponibles, así como el nivel de consolidación de los grupos en los cuales participaban los productores. Con respecto al criterio de seguridad social, se priorizó asegurar la cantidad y calidad de los alimentos para la población de la región. En el criterio de protección ambiental se consideró promover sistemas producto que no demandaran agroquímicos de riesgo y que protegieran a la tierra de la erosión. Para analizar el criterio de viabilidad económica se contempló en un principio la rentabilidad, el análisis de la oferta y la demanda para la actividad en cuestión, así como la posibilidad de desarrollar la cadena de valor en la región. En el criterio de aceptación social fue valorada la superficie ocupada con las actividades productivas en la región (cobertura territorial), el tamaño de las parcelas (superficie cultivada), el total de la población que se dedicaba a cada actividad (cobertura poblacional), la presencia de organizaciones de productores y la participación de la mujer en dichas actividades; así como el número de empleos indirectos que las actividades en cuestión generaban para la población de la región, y la facilidad con que la gente se podía apropiar de la tecnología de cultivo. Por lo que respecta al criterio cultural y educativo se buscó que los proyectos contribuyeran a mejorar la cualificación de la mano de obra de la región, generaran confianza en la gente respecto a sus posibilidades de progreso y, al mismo tiempo, contribuyeran al reconocimiento y desarrollo de los conocimientos tradicionales.

La utilización de los criterios arriba descritos llevó al Consejo a invertir, a partir de 2002, en proyectos

To evaluate the criterion of productive viability of handcrafts and agricultural/livestock activities (*milpa*, backyard production, agro-forestry and agro-forestry-pastoral), national statistics were considered as reference, as well as diversification of activities, technology used and available innovations, and the level of consolidation of groups in which producers participated. With regards to the criterion of social security, the priority was to guarantee the amount and quality of food for the region's population. For the criterion of environmental protection, promoting product systems that do not demand risky agrochemicals and protect land from erosion was considered. To analyze the criterion of economic viability, at first profitability, the analysis of offer and the demand for the activity in question were contemplated, as well as the possibility to develop the value chain in the region. For the criterion of social acceptance, the surface occupied by productive activities in the region (territorial coverage), the size of parcels (surface cultivated), the total of population devoted to each activity (population coverage), the presence of producers' organizations and women's participation in these activities, and the number of indirect jobs that the activities in question generated for the region's population were evaluated, as well as the ease with which people could appropriate cultivation technology. On matters of the cultural and educational criterion, it was sought for projects to contribute to improve the qualifications of the workforce in the region, to generate trust in people about their possibilities for progress and, at the same time, to contribute to the recognition and development of traditional knowledge.

The use of criteria described above led the Council to invest, since 2002, in projects such as: community forestry, apiculture, flower-growing, fruit-growing and *milpa*, activities for which the region has potential and which contribute to forest conservation. With this decision-making process, the Council reverted the traditional manner of investment by the Rural Development Ministry that had been based on free demand, an element of judgment with which 5.6 million pesos had been invested in cattle solely in the year 2001.

With regards to technical innovations, councilmen, who are at the same time leaders of different productive organizations, introduced innovative actions with the possibility of results in the short and medium term.

tales como: forestería comunitaria, apicultura, floricultura, fruticultura y milpa, actividades para las que tiene potencial la región y que ayudan a la conservación de los bosques. Con ésta forma de toma de decisiones del Consejo se revirtió la forma tradicional de inversión de la Secretaría de Desarrollo Rural que ha sido por demanda libre, elemento de juicio con el cual se habían invertido 5.6 millones de pesos en ganadería bovina sólo en el año 2001.

Con respecto a las innovaciones técnicas los consejeros, que al mismo tiempo son líderes de diferentes organizaciones productivas, introdujeron acciones innovadoras con posibilidad de resultados en el corto y mediano plazo. Así, en apicultura gestionaron la adquisición de equipo de acero inoxidable para responder a las nuevas exigencias sanitarias, al mismo tiempo que dieron inicio al proceso de diferenciación de mieles especializadas por floración; esto último con el asesoramiento de un equipo de especialistas de El Colegio de la Frontera Sur. Mientras que en floricultura los consejeros impulsaron proyectos de introducción de nuevas variedades para la diversificación de la oferta, así como la instalación de cámaras de frío para aumentar la vida en anaquel y la posibilidad de transporte. En fruticultura, los consejeros impulsaron proyectos de evaluación de nuevas variedades de durazno, así como de adaptación de técnicas de manejo (podas, abonado, riego) que permitieron mejorar la calidad de la fruta y la oportunidad de mercado.

Los proyectos desarrollados han tenido diversos resultados; ejemplo de lo anterior fue el fracaso del proyecto de forestería comunitaria, ya que éste se centró en el establecimiento de un vivero con tecnología canadiense, el cual se averió sin posibilidad de compostura o reposición al segundo año de funcionamiento. Por otra parte, las organizaciones de apicultores se han consolidado y han incrementado sus capacidades para enfrentar nuevos retos, como la consolidación del sistema producto apícola estatal y el hacer frente a la siembra de soya transgénica que impediría la comercialización del edulcorante al mercado europeo. La floricultura es una actividad que por muchos años han desarrollado los tzotziles de los Altos de Chiapas, para lo cual han creado grandes organizaciones formales que han logrado apropiarse de la cadena de valor, dominando el mercado del sureste de México; por ello las inversiones en este rubro tienen buenos resultados. La fruticultura como actividad comercial se practica en la región desde hace

Thus, in apiculture they negotiated the purchase of stainless steel equipment to respond to the new sanitary demands, at the same time that they began the process of differentiation in honey specialized from types of flowering; the latter was done with the advice by a team of specialists from El Colegio de la Frontera Sur. Meanwhile, in flower-growing the councilmen fostered projects for the introduction of new varieties to diversify the offer, as well as for the installation of cold chambers to increase the shelf-life and possibilities for transport. In fruit-growing, the councilmen boosted projects for the evaluation of new varieties of peach, as well as for adapting management techniques (pruning, fertilizers, irrigation), which allowed improving the quality of the fruit and the market opportunity.

The projects developed have had different results; an example of this was the failure of the community forestry project, since it was centered on the creation of a greenhouse with Canadian technology, which broke down within the second year of use without the possibility of fixing or replacing it. On the other hand, the apiculture organizations have been consolidated and have increased their capacities to face new challenges, such as consolidating the state apiculture product system and coping with the cultivation of transgenic soybean that would impede commercialization of the sweetener in the European market. Flower-growing is an activity that has been carried out for many years by the Tzotzil people in the Chiapas Highlands, for which large formal organizations have been created, which have managed to appropriate the value chain, dominating the market in southeastern México; therefore, investments in this area have good results. Fruit-growing as a commercial activity is practiced in the region since 12 years ago, although its growth in national and population coverage has been very fast; in addition to this, the dynamics of enthusiasm among several producers have allowed a process of organizational strengthening. Lastly, the resources destined to *milpa* cultivation were channeled to developing conservation actions for soils, water and participatory plant breeding; the results attained in this project have had an influence on several organizations of the civil society, the state government and the federal government, which have joined it.

12 años, sin embargo su crecimiento en cobertura territorial y poblacional ha sido rápido; aunado a lo anterior, la dinámica de animación de varios productores ha permitido un proceso de fortalecimiento organizacional. Por último, los recursos destinados al cultivo de la milpa fueron canalizados a desarrollar acciones de conservación de suelos, agua y fitomejoramiento participativo, los resultados alcanzados en este proyecto han influenciado para que varias organizaciones de la sociedad civil, el gobierno del estado y el gobierno federal se sumaran al mismo.

Los criterios de inversión que permitieron la asignación de recursos en los proyectos citados en el párrafo anterior se siguen aplicando, pero sin la participación activa de los actores regionales, los cuales aportaban elementos de juicio para la innovación social, así como lecciones e ideas para la innovación técnica constante. De este modo, el desempeño del Consejo en éste eje LEADER pasó del nivel mínimo a un nivel óptimo en la primera etapa del Consejo (2001-2006), para después retroceder a un nivel intermedio en la segunda etapa (2006-2012).

### Enfoque integral y multisectorial

Los actores, al adoptar el enfoque integral y multi-sectorial, tratan de fomentar una visión global de intervención en el territorio, donde participen todos los sectores pertinentes –económicos, sociales, culturales y ambientales– en el fortalecimiento de cadenas de valor, y donde se desarrollen proyectos que involucren la participación de varias dependencias (Saraceno, 2000).

En el estudio de caso analizado, la integralidad se logró cuando las acciones del Consejo favorecieron una mayor agregación de la cadena de valor en aquellas actividades que tienen organizaciones consolidadas y que agrupan a la mayoría de los productores en la región, tales como la floricultura y la apicultura. No ocurrió así con la cafecultura, rubro donde existen organizaciones consolidadas en la región pero que agrupan a pocos productores, respecto a una mayoría que está desorganizada y que termina vendiendo su producción de forma desfavorable a las grandes comercializadoras privadas.

En relación a lo multisectorial, señalamos que en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) se estableció que los Consejos darían impulso al Programa Especial Concurrente (PEC), como base del desarrollo rural sustentable (Artículos 14 y 15 de la LDRS).

The investment criteria that allowed allotting resources to the projects cited in the paragraph above continue to be applied, but without the active participation of regional actors, who contributed judgment elements for social innovation, as well as lessons and ideas for constant technical innovation. Thus, the Council's performance in this LEADER axis went from the minimum level to the optimum level in the first stage of the Council (2001-2006), to later go back to an intermediate level in the second stage (2006-2012).

### Integral and multi-sectorial approach

The actors, when adopting the integral and multi-sectorial approach, try to foster a global vision of intervention on the territory, where all sectors pertinent participate –economic, social, cultural and environmental– in strengthening value chains and where projects are developed that involve the participation of several agencies (Saraceno, 2000).

In the study case analyzed, integrality was achieved when actions by the Council favored a greater aggregation of the value chain into those activities that have consolidated organizations and that group most of the producers in the region, such as flower-growing and apiculture. This did not happen with coffee production, an area where there are consolidated organizations in the region yet they group few producers, in comparison with a majority that is disorganized and ends up selling their product in unfavorable conditions to large private marketers.

With regards to the multi-sectorial scope, we would like to highlight that in the Sustainable Rural Development Law (*Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, LDRS) it was established that the Councils would boost the Concurrent Special Program (*Programa Especial Concurrente*, PEC) as the basis for sustainable rural development (Articles 14 and 15 of the LDRS). The Chiapas Highlands Council carried out efforts to promote the PEC, but it only achieved alliances to carry out specific projects, such as the one established with the Indigenous Peoples Development Commission or the state's Social Development Ministry. The concurrence of resources mentioned before took place based on projects and beneficiaries of interest to both ministries; however, the mutual trust between those in charge of both offices in the region was also fundamental.

El Consejo de los Altos de Chiapas realizó esfuerzos para promover el PEC, pero sólo logró alianzas para llevar a cabo proyectos puntuales, tal como la realizada con la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indios o con la Secretaría de Desarrollo Social del Estado. La concurrencia de recursos mencionada anteriormente se llevó a cabo con base en proyectos y beneficiarios de interés para ambas secretarías; sin embargo, también fue fundamental la confianza mutua que se tenían los encargados de ambas dependencias en la región.

El alcance limitado conseguido por el Consejo en el PEC no es una situación aislada, sucede en todos los niveles; así, Toledo (2005) y Herrera (2008) señalan que aunque en el marco normativo y legal esté presente lo multisectorial, esto no ha pasado de ser una declaración, pues existe conflicto de intereses entre las secretarías por llevar la coordinación, y los programas de cada dependencia son diseñados para operar de manera sectorial.

### **Financiamiento y gestión de proximidad**

El modo de financiamiento en LEADER es descentralizado, con un grado de autonomía que permite ajustarse con flexibilidad. La gestión del financiamiento a través de un grupo de acción local permite detectar pequeños proyectos, así como buscar el cofinanciamiento por parte de los actores locales. Se trata de hacer corresponsables a los agentes locales y favorecer la negociación entre ellos (Saraceno, 2000).

En México la administración pública federal ha descentralizado algunos procesos administrativos en favor de la intervención de las administraciones estatales, las cuales tienen cada vez más corresponsabilidad en la recaudación de impuestos y autonomía con respecto al gasto de los mismos (Díaz, 2002; Finot, 2005). Sin embargo, dicho proceso de descentralización no se ha logrado establecer a nivel de los territorios y municipios.

Durante el sexenio 2000-2006, el Consejo recibió recursos que ejerció con criterios propios; sin embargo, dichos recursos decrecieron en 10 % cada año; lo que se pudo compensar gracias a las concurrencias con otras dependencias y a la cofinanciación de los productores con 30 % en capital de trabajo y 50 % en maquinaria y equipo (lo que es norma en los programas de desarrollo rural en México).

The limited reach attained by the Council in the PEC is not an isolated situation, for it happens at all levels; thus, Toledo (2005) and Herrera (2008) point out that although the normative and legal framework includes the multi-sectorial scope, this has not moved on from being a statement, since there is a conflict of interests between ministries to lead the coordination, and programs in each office are designed to operate in a sectorial manner.

### **Financing and proximity management**

The financing mode in LEADER is decentralized, with a degree of autonomy that allows it to adjust with flexibility. Finance management through a local action group allows detecting small projects, as well as seeking co-financing from local actors. There is the intention of making local agents co-responsible and favoring negotiation between them (Saraceno, 2000).

In México, the federal public administration has decentralized some administrative processes in favor of intervention by state administrations, which have increasingly more co-responsibility in tax collection and autonomy with regards to their expenditure (Díaz, 2002; Finot, 2005). However, this decentralization process has not managed to be established at the territorial and municipal levels.

During the 2000-2006 six-year period, the Council received resources that it exercised with its own criteria; however, those resources decreased by 10 % each year, which was compensated thanks to the concurrence with other agencies and co-financing by producers with 30 % in working capital and 50 % in machinery and equipment (which is the norm in rural development programs in México).

The decentralized management of resources at the regional scale—the space where the Council develops its actions—depends on the political will of the governor in turn. Thus, Pablo Salazar (governor of the state of Chiapas 2001-2006) supported in the beginning actors with modernist proposals (who promoted decentralization and participation), but these actors could not sustain and institutionalize the changes, which was synchronized with pressures from organizations accustomed to discretionary and direct management, to wind up giving way in face of more conservative actors who fought to keep the centralist tradition of authoritarian decisions (Cartagena *et al.*, 2005; Romero *et al.*, 2008). With the change of



La gestión descentralizada de recursos en la escala regional —espacio en el que desarrolla sus acciones el Consejo— depende de la voluntad política del gobernador en turno. Así, Pablo Salazar (gobernador del estado de Chiapas 2001-2006) apoyó en un inicio a actores con propuestas modernistas (que promovieron la descentralización y la participación), pero estos actores no pudieron sostener e institucionalizar los cambios, lo cual se sincronizó con la presión de organizaciones acostumbradas a la gestión discrecional y directa para terminar cediendo ante actores conservadores, los cuales pugnaron por mantener la tradición centralista y de decisiones autoritarias (Cartagena *et al.*, 2005; Romero *et al.*, 2008). Con el cambio de gobernador, Juan Sabines Guerrero (2006-2012), se mantuvo la gestión centralizada de recursos y las decisiones se orientan a responder a los compromisos adquiridos por las autoridades estatales durante la campaña electoral con organizaciones sociales. Con esto, el Consejo se redujo a un espacio de consulta.

Los representantes de organizaciones y dependencias perdieron interés para seguir participando en un espacio que se redujo a consulta, lo cual debilitó la gestión cercana que realizaba el Consejo, dejándose de lado los elementos utilizados para la evaluación de proyectos y la corresponsabilidad de los actores (Cazorla *et al.*, 2005; Olvera *et al.*, 2009; Ray, 1998). La relación entre los integrantes del Consejo se ha vuelto vertical y de dependencia, elementos que no son propicios para gestionar la descentralización necesaria para el desarrollo local (Stöhr, 1992; Alburquerque, 2003).

La gestión centralizada de las políticas de desarrollo rural no es exclusiva del estado de Chiapas, según Da Silva (2006), debido a que a los Consejos se les han descentralizado responsabilidades pero no recursos para atender lo priorizado; estos espacios están funcionando con capacidad limitada en todo México y no están cumpliendo los roles para los cuales fueron creados. Toledo (2005) profundiza en las causas al señalar que no existe una reglamentación de la federalización y descentralización de las políticas de desarrollo rural. El mismo autor puntualiza que muchos programas del mismo sector agropecuario operan al margen de los consejos, y por consecuencia existe escasa participación de representantes de dependencias de otros sectores, y de éstos ninguno pone a discusión proyectos y recursos en el seno de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

En resumen, en éste eje el Consejo avanzó en un primer momento del sexenio 2001-2006 al pasar a

governor, Juan Sabines Guerrero (2006-2012), the centralized management of resources was maintained, and decisions were directed at responding to the commitments acquired by state authorities during the elections campaign with social organization. With this, the Council was reduced to a consultation space.

Representatives from organizations and agencies lost interest in continuing to participate in a space that was reduced to consultation, which weakened the close management that the Council carried out, leaving aside the elements used for project evaluation and actors' co-responsibility (Cazorla *et al.*, 2005; Olvera *et al.*, 2009; Ray, 1998). The relationship between members of the Council has become vertical and dependent, elements that are not favorable to managing the necessary decentralization for local development (Stöhr, 1992; Alburquerque, 2003).

Centralized management of rural development policies is not exclusive to the state of Chiapas, according to Da Silva (2006), because Councils have been assigned decentralized responsibilities but no resources to attend priorities; these spaces are functioning with limited capacity throughout México and they are not fulfilling the roles for which they were created. Toledo (2005) delves into the causes by pointing out that there are no regulations for the federalization and decentralization of rural development policies. The same author specifies that many programs in the agricultural/livestock sector operate at the margin of councils and, therefore, there is scarce participation of representatives from agencies in other sectors and, out of these, none discuss projects and resources at the hub of Sustainable Rural Development Councils.

In sum, in this axis the Council advanced during a first moment of the 2001-2006 six-year period, when it became a decision-making body with its own resources. With the current administration (2006-2012) the Council totally retreated, becoming an administrative and consultation instance.

### Network organization and transnational cooperation

With network organization and transnational cooperation, LEADER tries to make more dynamic the flow of information, knowledge and resources among

ser un órgano de toma de decisiones con recursos propios. Con la actual administración (2006-2012) el Consejo retrocedió totalmente para volver a ser una instancia administrativa y de consulta.

### **Organización en red y cooperación transnacional**

Con la organización en red y cooperación transnacional, LEADER trata de dinamizar el flujo de información, conocimientos y recursos entre los diferentes programas. Los participantes en la red pueden ser grupos, agentes locales y externos que aporten ideas, habilidades y recursos para llevar a cabo acciones en el territorio (Saraceno, 2000).

Dentro del Consejo se establecieron redes de cooperación ligadas a sistemas producto específicos, como la red de maíz que creó vínculos con grupos académicos cubanos, con organizaciones de la sociedad civil, con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y el gobierno del estado. Por su parte, las organizaciones de apicultores integraron el sistema producto estatal y concretaron relaciones con investigadores de El Colegio de la Frontera Sur, con la Secretaría de Agricultura Federal y con organizaciones de apicultores de Centroamérica para la comercialización de sus productos. En tanto, los floricultores desarrollaron y mantienen relaciones cimentadas en la tradición que les han permitido la apropiación de la cadena de valor en el sureste de México. Por su parte, los grupos que trabajan en el sistema producto durazno han mantenido una dinámica de organización creciente que les ha posibilitado realizar propuestas a las políticas que desde el gobierno central se han dictado; al mismo tiempo los agricultores involucrados en este sistema producto han introducido nuevas variedades y prácticas de cultivo a partir de sus relaciones con investigadores especializados en este frutal.

El Consejo fungía como el nodo central en la red de los Altos, por tanto estructuraba las relaciones de alcance regional y aumentaba la densidad de las mismas (número de relaciones establecidas/número de relaciones posibles), sin embargo cada nodo ligado a sistemas producto ha desarrollado sus relaciones y las mantiene hasta la actualidad con dinámica propia. Así, aunque el nodo central (el Consejo) disminuyó su funcionamiento, no puso en riesgo la existencia de los otros nodos, por tanto el sistema se mantiene. Al respecto Caravaca y González (2009) señalan que el capital social es dinámico y se reconstruye continuamente.

different programs. Participants in the network can be groups, local and external agents that contribute ideas, skills and resources to carry out actions in the territory (Saraceno, 2000).

Within the Council, cooperation networks were established linked to specific product systems, such as the maize network that created links with Cuban academic groups, with civil society organizations, with the National Commission of Protected Natural Areas, and with the state government. In their turn, apiculture organizations integrated the state product system and established relationships with researchers from El Colegio de la Frontera Sur, with the Federal Agriculture Ministry and with apiculture organizations from Central America, to market their products. Meanwhile, flower growers developed and maintain relationships based on tradition, which have allowed them the appropriation of the value chain in southeastern México. In their turn, groups that work in the peach product system have maintained a growing organization dynamic that has allowed them to carry out proposals for policies that have been dictated from the central government; at the same time, farmers involved in this product system have introduced new varieties and cultivation practices from their relationships with researchers specialized in this fruit tree.

The Council functioned as the central node in the Highlands network, and therefore, it structured relationships of regional reach and increased their density (number of relations established/number of possible relations). However, each node linked to product systems has developed its relationships and maintains them until today with their own dynamic. Thus, although the central node (the Council) decreased its action, it did not jeopardize the existence of other nodes, and therefore the system is maintained. On this matter Caravaca and González (2009) point out that social capital is dynamic and is continually rebuilt.

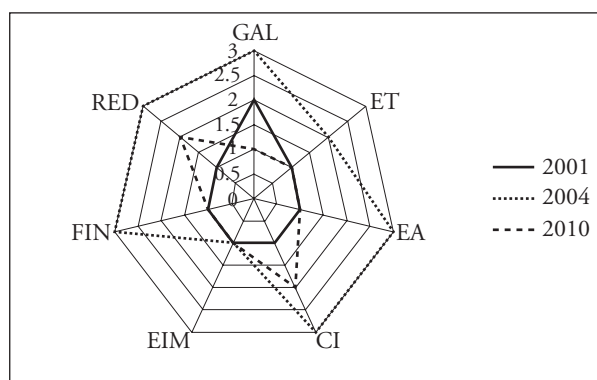
The current cooperation networks in the Chiapas Highlands contribute the lesson that local development initiatives with sustainability can arise or be strengthened in spaces promoted from government instances, but they need to take on a life independent from these; that is, it is required for partners in cooperation networks to take risks, responsibilities and to develop their capacities (Caspar *et al.*, 1997).

Las actuales redes de cooperación en los Altos de Chiapas nos aportan como aprendizaje que las iniciativas de desarrollo local con sostenibilidad pueden nacer o fortalecerse en espacios promovidos desde las instancias gubernamentales, pero necesitan cobrar vida independientemente de éstos, es decir, se requiere que los socios de las redes de cooperación tomen riesgos, responsabilidades y desarrollen sus capacidades (Caspar *et al.*, 1997).

En resumen, el Consejo partió de un mínimo en este eje, para después mejorar hasta lograr que la red tuviera dinámica regional e intercambio externo, y finalmente regresó a un nivel intermedio en el momento actual (con redes ligadas a sistemas producto, pero con menos densidad y estructuración regional).

### Análisis general de los ejes

Los avances del Consejo respecto a las condiciones que permiten un desarrollo local propuesto por LEADER muestran cambios sustanciales en los ejes que son propios del Consejo. Para representar gráficamente la situación se parte de la escala desarrollada para cada eje (Cuadro 1) y de la valoración dada al desempeño del Consejo en cada una de las variables (Figura 1). En el estudio de caso se comprobó que la descentralización financiera y la participación de los actores se retroalimentan. Así, un mayor nivel de descentralización incrementa la participación; y a su vez, mayor participación hace posible una inversión eficaz



Nota: GAL: grupo de acción local, ET: enfoque territorial, EA: enfoque ascendente, CI: carácter innovador, EIM: enfoque integral, FIN: Financiamiento, RED: Organización red.

**Figura 1. Avances del Consejo de los Altos de Chiapas hacia un desarrollo local.**

**Figure 1. Advances made by the Chiapas Highlands Council towards local development.**

In sum, the Council started from a minimum in this axis, to later improve until achieving a network that had regional dynamics and external exchange, and it finally returned to an intermediate level today (with networks linked to product systems, but with less density and regional structure).

### General analysis of the axes

Advances by the Council with regards to the conditions that allow local development proposed by LEADER show substantial changes in the axes that belong to the Council. To represent the situation graphically, we start from a scale developed for each axis (Table 1) and from the valuation given to the Council's performance in each one of the variables (Figure 1). In the study case it was proven that financial decentralization and the participation of actors support each other. Thus, a greater level of decentralization increases participation; and, in its turn, greater participation makes possible an effective and co-responsible investment of resources. The dynamics of the rest of the variables evaluated follow this correspondence, with the exception of the integral and multi-sectorial approach where a greater aggregation of the value chain was achieved only in those production systems that have consolidated organizations, while government offices kept their sectorial action.

The Council reached the optimal level for each LEADER axis after three years of active participation by the stakeholders with the condition of financial decentralization. Currently the Council has receded in all the axes, two of which are fundamental: its work as a local action group and financial decentralization. The situation previously described has become so acute that decentralization has been reduced to the sole operation of resources, and as consequence, meeting in the Council has lost meaning for the actors, which is why its performance has been reduced to an inferior situation (LAG with administrative function) than where it started off in 2001 (participatory LAG). As consequence, participation and cooperation –pillars of a local action group– have disappeared, as well as other factors that are product of the collaboration between local actors: decision-making with an ascending approach, planning with a territorial approach and innovation.

y corresponsable de los recursos. La dinámica del resto de variables evaluadas siguen esta correspondencia, con excepción del enfoque integral y multisectorial donde se logró mayor agregación de la cadena de valor sólo en aquellos aprovechamientos que tienen organizaciones consolidadas, en tanto que las dependencias gubernamentales mantuvieron su accionar sectorial.

El Consejo alcanzó el nivel óptimo para cada eje LEADER luego de tres años de participación activa de los actores con una condición de descentralización financiera. Actualmente el Consejo ha retrocedido en todos los ejes; dos de los cuales son fundamentales: su accionar como grupo de acción local y la descentralización financiera. La situación anteriormente descrita se ha agudizado a tal grado que la descentralización se ha reducido a la sola operación de recursos, y en consecuencia perdió sentido para los actores reunirse en el Consejo, por lo que el desempeño de éste retrocedió a una situación inferior (GAL con función administrativa) a donde partió en 2001 (GAL participativo). En consecuencia, la participación y la cooperación —pilares del grupo de acción local— ha desaparecido, así como otros factores que son producto de la colaboración entre los actores locales: toma de decisiones con enfoque ascendente, la planeación con enfoque territorial y la innovación.

## CONCLUSIONES

Los resultados aquí descritos identifican que el funcionamiento del Consejo y el nivel de descentralización financiera son determinantes para el buen funcionamiento de propuestas de desarrollo local en red.

Mientras que el enfoque ascendente y las acciones territoriales son ejes que dependen del funcionamiento del Consejo, la organización en red y el carácter innovador de las acciones se desempeñan con independencia del Consejo y obedecen más a la dinámica social de los grupos de actores y a la dinámica económica de la región, es por ello que los cambios de administración y la voluntad política de descentralización del gobernador en turno no les afectan demasiado.

El Consejo no tuvo progresos en ningún momento en la concurrencia multisectorial. El estudio de caso ilustra que se pueden lograr acuerdos de co-financiación entre dos dependencias con base en la

## CONCLUSIONS

The results described here identify that functioning of the Council and the level of financial decentralization are determinant for good functioning of network local development proposals.

While the ascending approach and territorial actions are axes that depend on the Council's functioning, the network organization and the innovative character of actions are carried out independently from the Council and respond more to the social dynamics of groups of stakeholders and the economic dynamic of the region, which is why changes in administration and the governor in turn's political will for decentralization does not affect them too much.

The Council did not have progress at any moment in the multi-sectorial concurrence. The study case illustrates that co-financing agreements can be achieved between two offices based on the trust between the people responsible for such agencies in the same region: with a solid project, co-responsible beneficiaries and of interest to both agencies. In the study case it was not possible for co-financing of more than two public instances to occur. Although it is desirable to include more government institutions, practice suggests that it is not viable to combine administration periods, operation guidelines and interests of different government agencies.

The context of application where network local development best functions is where there is a decentralized public administration that coincides with a mobilized civil society that has developed a certain degree of entrepreneurial capacity. As long as public administration is centralized, an important actor in local development processes is lost, with it reduced to local development from business—as was the case studied— or endogenous, in other cases. Because of this, it is necessary to delve into the regulations for institutionalized financial decentralization of resources destined to rural development in México. Decentralization should help local actors to participate in decision-making, otherwise the functioning of network local development at this scale depends on the interests and political will of the state executive in turn, which impedes continuity and consolidation of development processes.

Network local development will not have good results in regions where local businessmen



confianza entre las personas responsables de dichas dependencias en la misma región; con un proyecto sólido, beneficiarios corresponsables y de interés para ambas dependencias. En el estudio de caso no fue posible una cofinanciación de más de dos instancias públicas. Si bien es deseable involucrar a más instituciones gubernamentales, la práctica señala que es poco viable combinar tiempos de administración, directrices de operación e intereses de las distintas dependencias gubernamentales.

El contexto de aplicación donde mejor funciona el desarrollo local en red es donde existe una administración pública descentralizada que coincide con una sociedad civil movilizadora y que ha desarrollado cierta capacidad empresarial. En la medida en que la administración pública se centraliza se pierde un actor importante en los procesos de desarrollo local, reduciéndose éste a un desarrollo local desde la empresa —como lo fue el caso estudiado— o endógeno, en otros casos. Por lo antes mencionado, es necesario profundizar en la reglamentación de la descentralización financiera institucionalizada de los recursos destinados al desarrollo rural en México. La descentralización debe ayudar a que los actores locales tomen parte en las decisiones, de otra manera el funcionamiento del desarrollo local en red a estas escalas depende de los intereses y voluntad política del ejecutivo estatal en turno, lo que impide la continuidad y consolidación de los procesos de desarrollo.

El desarrollo local en red no podrá dar buenos frutos en regiones donde empresarios locales y sociedad civil no estén movilizados, aunque exista una administración pública descentralizada. Para ello es necesario un trabajo previo de adquisición de capacidades a nivel local, tal y como se ha realizado en las iniciativas LEADER.

## NOTAS

<sup>3</sup>*Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural* por sus siglas en Francés, el cual se ha convertido en el programa de desarrollo local de referencia internacional por las lecciones que ha arrojado con su aplicación de manera continua por más 15 años en la Unión Europea. ♦ *Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural*, LEADER, from its initials in French, which has become the local development program of international reference over the lessons it has offered with its continuous application for more than 15 years in the European Union.

and civil society are not mobilized, even if there is decentralized public administration. For this, prior work for acquisition of capacities at the local level is necessary, as has been done in LEADER initiatives.

## Acknowledgments

This article has been possible thanks to the support from the *Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación* (FORDECYT) of the National Science and Technology Council through Agreement 116306: *Innovación socioambiental para el desarrollo en áreas de alta pobreza y biodiversidad de la frontera sur de México* (REDISA).

- End of the English version -

## Agradecimientos

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (FORDECYT) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología a través del Convenio 116306: *Innovación socioambiental para el desarrollo en áreas de alta pobreza y biodiversidad de la frontera sur de México* (REDISA).

## LITERATURA CITADA

- Albuquerque, Francisco. 2003. Teoría y práctica del enfoque de desarrollo local. Material de capacitación. In: *Desarrollo territorial y gestión del territorio promovida por la Unión Europea*. pp: 1-24.
- Albuquerque, Francisco. 2004. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*. Vol. 82.
- Barke, Michael, and Michael Newton. 1997. The EU LEADER initiative and endogenous development: the application of the programme in two rural areas of Andalucía, southern Spain. *Journal of rural studies*. Vol. 13.
- Boisier, Sergio. 2005. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL* 86.
- Caspar, Rene, Gilda Farrel, y Samuel Thirion. 1997. Organizar la cooperación local. *Innovación en el medio rural*. Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural. Núm. 2.
- Cartagena, Pamela, Manuel Parra, Araceli Burguete, y Antonio López. 2005. Participación social y toma de decisiones en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de Los Altos de Chiapas. *Gestión y Política Pública*. Vol. XIV.
- Caravaca, Inmaculada, y Gema González. 2009. Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial. *Scripta Nova*,



- Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona. Vol. XIII.
- Cazorla-Montero, Adolfo, Ignacio de los Ríos, y Miguel Salvo. 2004. Trabajando con la gente. Modelos de planificación para un desarrollo rural y local. Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España. 287 p.
- Cazorla-Montero, Adolfo, Ignacio de los Ríos-Carmenado y José Díaz-Puente. 2005. La iniciativa LEADER como modelo de desarrollo rural: aplicación a la región capital de España. *Agrociencia*. Vol. 39.
- Chambers, Robert. 1994. Participatory rural appraisal (PRA): analysis of experience. *World Development*. Vol. 22.
- Dargan, Lorna, and Mark Shucksmith. 2008. Leader and innovation. *Sociología ruralis*. Vol. 48.
- Da Silva, Arilson. 2006. Proyecto de evaluación Alianza para el Campo. Análisis prospectivo de política para el desarrollo rural. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación- Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. México. 71 p.
- Díaz, Manuel. 2002. Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía, sociedad y territorio*. Vol. 3.
- Díaz-Puente, José, José Yagüe, y Ana Alfonso. 2008. Building evaluation capacity in Spain: a case study of rural development in empowerment in the European Union. *Evaluation Review*. Vol. 32.
- Farrel, Gilda. 1997. Innovación y desarrollo rural. *Observatorio Europeo de innovación y desarrollo rural*. Núm. 2.
- Farrel, Gilda, Samuel Thirion, y Paul Soto. 1999. La competitividad territorial, construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER. *Observatorio Europeo de innovación y desarrollo rural*. Núm. 6.
- Finot, Ivan. 2005. Descentralización, transferencias y desarrollo local. *Revista de la CEPAL*. Vol. 86.
- Friedmann, John. 2001. Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción, Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, España. 478 p.
- Herweg Karl, Kurt Steiner, y John Slaats. 1999. El manejo sostenible de la tierra. Vol. I, Suiza, Buri Druck AG. 73 p.
- Herrera, Francisco. 2008. Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. *Del estado benefactor al estado neoliberal*. *Estudios sociales*. Vol. XVII.
- Kovach, Imre. 2000. Leader, a new social order, and the Central- and East- European Countries. *Sociologia Ruralis*. Vol. 40.
- OEIDR (Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural). 1995. La constitución del proyecto de desarrollo local: la experiencia LEADER. *Cuadernos LEADER*. Bruselas, Bélgica.
- Olvera, José, Adolfo Cazorla, y Benito Ramírez-Valverde. 2009. La política de desarrollo rural Europea y la iniciativa LEADER, una experiencia de éxito. *Región y Sociedad*. Vol. 46.
- Osti, Giorgio. 2000. Leader and partnership: the case of Italy. *Sociologia Ruralis*. Vol. 40.
- Ray, Christopher. 1998. Territory, structures and interpretation: two cases studies of the European union's LEADER I programme. *Journal of Rural Studies*. Vol. 14.
- Ray, Christopher. 2000. The EU LEADER programme rural development laboratory. *Sociologia Ruralis*. Vol. 40.
- Romero, Circe, Manuel Parra, Austreberta Nazar, y Ranfis Ayus. 2008. Planear participativamente: institucionalización de la participación social en el consejo distrital de los Altos de Chiapas. In: T. Trench (coord) *La dimensión cultural en procesos de desarrollo rural regional: casos del campo Mexicano*. México. Universidad Autónoma Chapingo. pp: 65-110.
- Saraceno, Elena. 2000. Evaluar el valor añadido del enfoque LEADER. *Cuaderno número 4*. *Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural*. Bruselas.
- Sen, Amartya. 1998. Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. *Cuadernos de economía*. Vol. 29.
- Stöhr, Walter. 1992. Estrategias de desarrollo local para hacer frente a la crisis local. *Revista EURE*. Vol. XVIII.
- Toledo, Carlos. 2005. Análisis de políticas agropecuarias y rurales. *Consejos municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de la Alianza para el Campo*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación – Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. México. 34 p.
- Vázquez, Antonio. 2000. Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. *Comisión Económica para América Latina y Agencia de Cooperación Alemana*. Santiago de Chile. 50 p.
- Vázquez, Antonio. 2000. Desarrollo endógeno y globalización. *Revista EURE*. Vol. 26.
- Vázquez, Antonio. 2009. Una salida territorial a la crisis. *Lecciones de la experiencia Latinoamericana*. *Revista EURE*. Vol. XXXV.
- Vázquez, José. 2007. Informe de evaluación estatal. Programa de desarrollo rural Chiapas, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación – Gobierno del Estado de Chiapas, México. 67 p.